

## Y la política nacional anticorrupción? Bien, gracias...

Franz Kundmüller Caminatti\*

Existe una relación directa entre la corrupción y la pobreza de los países. En tal sentido, «[...] la corrupción es una de las mayores causas de la pobreza, a la vez que representa una barrera para combatirla».<sup>1</sup> Según el índice de Transparencia Internacional del año 2005, y en lo que corresponde a América Latina, de una lista total global de 159 países, el Perú ocupa el puesto 65, junto con México y Panamá, mientras que Chile ocupa el puesto más alto, con 21 puntos, destacando como el país menos corrupto de la región. Islandia aparece en el puesto número 1.<sup>2</sup> Por su parte, Bolivia se ubica con Ecuador en el puesto 117, Venezuela en el 130 y Haití en el 155.<sup>3</sup>

Cabe señalar que la corrupción se convierte en un grave factor limitante para la inversión<sup>4</sup> en países que, precisamente, se caracterizan por una alta demanda y necesidades de inversión, como el Perú. En consecuencia, resulta evidente que la lucha contra la corrupción es un punto fundamental en la agenda para la gobernabilidad peruana, por su comprobado nexo con las expectativas referidas al desarrollo económico y por su efecto de erosión en la moral ciudadana, en todos los estamentos de la sociedad.

Este artículo no pretende agotar la amplia gama de temas concernientes a la lucha contra la corrupción, simplemente presenta algunos elementos que tienen la finalidad de colaborar en la construcción de una política nacional sobre

\* Abogado, profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>1</sup> Según Peter Eigen, presidente de Transparencia Internacional, citado por la BBC en un artículo electrónico titulado «Corrupción y pobreza, de la mano», en [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4352000/4352282.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4352000/4352282.stm) (mayo 2006).

<sup>2</sup> Ver [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005) (mayo 2006).

<sup>3</sup> Ver [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid\\_4352000/4352282.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_4352000/4352282.stm) (mayo 2006).

<sup>4</sup> SHIHATA, Ibrahim. *Legal treatment of foreign investment «The World Bank guidelines»*. Dordrecht, Boston, Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

la materia, que tenga la particularidad de armonizar con el emergente derecho internacional anticorrupción. En consecuencia, en un primer punto se presenta el problema a partir de algunas cifras disponibles, para luego pasar en el segundo punto a graficar la expansión geométrica de la corrupción. En un tercer punto se explica el fenómeno de internacionalización de la corrupción, para pasar en un cuarto punto a presentar el efecto corrosivo de la corrupción en las democracias latinoamericanas. En el quinto punto se presentan algunos conceptos de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, mientras que en el sexto, y último punto, se hace una breve descripción de cómo se trata el tema en el seno del Foro de Cooperación Económica del Asia - Pacífico (APEC), para finalmente cerrar con unas conclusiones.

## 1. Corrupción y cifras en el mundo

Según algunos estudios recientes, el volumen total de la economía global alcanzaría aproximadamente los 33 trillones de dólares; es decir, US\$ 33.000.000.000,000.<sup>5</sup> La cifra a la que ascendería el total del costo por concepto de actos de corrupción a escala global, sería hoy de un trillón de dólares,<sup>6</sup> es decir: US\$ 1.000.000.000,000. Este monto deriva de sobornos y de una variada gama de prácticas corruptas en diversas regiones y lugares del mundo. Este trillón de dólares corresponde entonces a apenas al 3% del volumen total de la economía global, un porcentaje que tal vez *cuantitativamente* y comparado con el total de la economía global, no sería significativo.<sup>7</sup>

Sin embargo, y a efectos de valorar apropiadamente el trillón de la corrupción global, algunas cifras adicionales nos pueden dar una idea sobre su magnitud e importancia. Por lo pronto, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas ha calculado que apenas con noventa mil millones de dólares al año, se podrían cubrir los gastos propios de un nivel de vida *básico* de los habitantes

<sup>5</sup> De conformidad con Wikipedia (mayo 2006), en <http://es.wikipedia.org/wiki/Trill%C3%B3n>, en Europa y gran parte de América Latina, un trillón equivale a un millón de billones, o  $10^{18}$ , es decir, 1.000.000.000.000.000.000, mientras que en el inglés estadounidense, equivale a un millón de millones, o  $10^{12}$ , es decir, 1.000.000.000.000. Una inconsistencia paralela existe con los términos billón y (en español neológico) millardo, siendo que en el uso anglosajón el billón corresponde a mil millones o  $10^9$ , es decir: 1.000.000.000. A efectos de este artículo utilizaremos el equivalente al uso anglosajón para referirnos a los billones y a los trillones, tomando en consideración que la bibliografía sobre el tema recoge la perspectiva en mención.

<sup>6</sup> Ver [http://www.unodc.org/unodc/en/anti-corruption\\_day\\_2005.html](http://www.unodc.org/unodc/en/anti-corruption_day_2005.html) (consultada en mayo 2006).

<sup>7</sup> VAN HULTEN, Michael (2006). *Bank secrets block asset recovery*. Workshop on Denial of Safe Haven, Asset Recovery and Extradition, 24-26 abril 2006, Shanghai - China, p. 2.

más pobres del planeta, es decir, en aspectos como alimentación, agua, salud, educación y vivienda.<sup>8</sup>

En el caso del Perú, la situación no es alentadora en lo que se refiere a la pobreza. En efecto,

[...] sólo en Lima, el 80% de la población —más de 5 millones y medio de personas— se encuentra en situación de pobreza y el 90% de limeños destina el 80% de sus ingresos para solventar sus gastos de alimentación. Peor aún, cerca del 20% de peruanos padece extrema pobreza (recientes mediciones reducen el estimado al 15% pero debido al notorio manejo político de las estadísticas que practicaba el gobierno de Fujimori y al empeoramiento de la crisis económica anotamos el cálculo anterior). De estos 5 millones, más de 1/3 corresponde a la población llamada «indígena», más de la mitad es mujer (por eso se habla de la feminización de la pobreza) y por lo menos el 50% de los niños padece desnutrición crónica.<sup>9</sup>

Según algunas fuentes, la población global ascendería, aproximadamente, seis mil millones de personas, de las cuales, solamente mil millones tendría un nivel económico *alto*, viven en los países desarrollados o más desarrollados, con una renta media de veinticinco mil dólares y una expectativa de vida de, aproximadamente, ochenta años. Un segundo nivel comprende a unos tres mil millones de habitantes distribuidos en diversos continentes, con esperanzas de acceder a una *vida digna* y con una expectativa de vida que fluctúa entre los cincuenta y ochenta años. Existe además un tercer nivel de aproximadamente dos mil millones de habitantes en estado de miseria y con una esperanza de vida menor a cincuenta años, de los cuales ochocientos millones pasan hambre extrema y carecen de servicios básicos.

Las estadísticas demuestran además que desde los años ochenta en adelante y en forma ininterrumpida, este último sector con expectativas de vida menor a cincuenta años, tiende a alejarse dramáticamente de los otros dos sectores,<sup>10</sup> empeorando paulatinamente su situación.<sup>11</sup> Con este panorama, el gran trillón de la corrupción comienza a tener significado. Pero vayamos más allá.

En el año 2003, el gasto militar mundial se incrementó once por ciento respecto del año anterior duplicando, en menos de un año, el crecimiento de

<sup>8</sup> RAMENTOL, Santiago. *Teorías del desconcierto*. Editorial Urano Tendencias, 2004, p. 192.

<sup>9</sup> GUEVARA, Armando. «Las causas estructurales de la pluralidad legal en el Perú». En [http://iiigov.org/documentos/?p=4\\_0100](http://iiigov.org/documentos/?p=4_0100) (consultada en mayo del 2006).

<sup>10</sup> A lo que se suma una situación de creciente inequidad y desigualdad a escala global, ya que entre los años 2000 y 2002, el 20% de la población mundial de nivel más alto ostentaba más del 80% de la riqueza, mientras que el 20% de nivel económico más bajo, tan solo poseía poco más del 1%. En RAMENTOL, Santiago, ob. cit., p. 191.

<sup>11</sup> RAMENTOL, ob. cit.

dicho gasto para el período 2001-2002. En el año 2003 el gasto militar global llegó a la escandalosa cifra de novecientos cincuenta y seis billones de dólares. Los países de *altos ingresos* generan el 75% del gasto militar global, pero solo albergan el 16% de la población del mundo.

En el año 2001, el total del gasto militar de los países de *altos ingresos* era apenas un poco mayor que el total de la deuda externa de los países de *bajos ingresos* del mundo. Pero al mismo tiempo, dicho gasto militar total llegó en el mismo año a ser diez veces mayor que el conjunto de recursos dedicados a la ayuda al desarrollo brindada por los países de *altos ingresos* a favor de los de *bajos ingresos*.<sup>12</sup>

Cabe destacar que luego del 11-S,<sup>13</sup> Estados Unidos dedica anualmente cuatrocientos cincuenta mil millones de dólares al gasto militar. Paradójicamente, en el mundo, «[...] por primera vez en la historia, los ricos son tan ricos y los pobres tan pobres que un esfuerzo diminuto podría poner fin al sufrimiento generalizado».<sup>14</sup> De otro lado, el déficit comercial de los Estados Unidos llegó en el 2005 a los ochocientos cinco mil millones de dólares, mientras que el excedente comercial sumado de Europa, Japón y China fue de *apenas* trescientos veinticinco mil millones de dólares.<sup>15</sup>

Sin embargo, ese *esfuerzo diminuto* para revertir la situación de absoluta pobreza de parte de la población mundial, aún no se convierte en realidad y todo indica que está muy lejos de suceder. De otro lado, el valor del total del comercio mundial en el año 2004 alcanzó los ocho punto nueve trillones de dólares americanos.<sup>16</sup> Del mismo modo, los costos de la catástrofe generada por el huracán Katrina ascendieron a ciento veinticinco billones de dólares en el año 2005.<sup>17</sup>

En el mismo año 2005 se calcula que la secuela de desastres producidos en el mundo tuvo un costo de más de doscientos billones de dólares, mientras que en el 2004 el costo por el mismo concepto fue menor y ascendió a ciento cuarenta y cinco billones de dólares.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Ver <http://www.globalissues.org/Geopolitics/ArmsTrade/Spending.asp#WorldMilitarySpending> (consultada en mayo 2006).

<sup>13</sup> Por el 11 de septiembre del 2001, fecha del atentado contra las torres gemelas del Centro Mundial del Comercio en la ciudad de Nueva York.

<sup>14</sup> SACHS, Jeffrey. Artículo publicado en el diario *El País* el 2 de junio del 2003, citado por RAMENTOL, ob. cit., p. 192.

<sup>15</sup> STIGLITZ, Joseph. «FMI: EE.UU. y los chinos expiatorios». En *Caretas*, n° 1925, 18 de mayo del 2006, p. 42.

<sup>16</sup> VAN HULTEN, ob. cit., p. 3.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> *Ibíd.*

Algunos países, como la India o la República Popular China, vienen experimentando un crecimiento significativo de sus reservas durante el proceso de globalización. China alcanzó en febrero del año 2006 a acumular el volumen más alto de reservas en el mundo, llegando estas a la cifra de setecientos nueve billones de euros,<sup>19</sup> superando así al Japón, que ocupaba el puesto número uno.

Se calcula que la población china asciende a 1.309.975.122 personas a mayo 2006.<sup>20</sup> También la República Popular China se caracteriza ahora por ser la sexta economía en el mundo, con un volumen económico total oficial ascendente a dos trillones de dólares, situándose detrás de Francia, Reino Unido, Alemania, Japón y Estados Unidos, no obstante ser considerado como un país *en vías de desarrollo*.<sup>21</sup>

## **2. Las mil caras de la corrupción y su expansión geométrica durante la globalización**

La corrupción no es un fenómeno aislado ni es posible erradicarla mediante la aplicación de recetas únicas.<sup>22</sup> No suele estar *a la vista* y dependiendo del contexto, comprende una infinidad de manifestaciones, facetas, modalidades y características de alcance nacional e internacional. Esto no quiere decir que no se la pueda combatir. Más bien, se requiere una perspectiva estratégica para la lucha anticorrupción, que combine elementos jurídicos, iniciativas institucionales y acciones concretas en todos los ámbitos.

Surge así la necesidad de fomentar alianzas estratégicas entre el Estado, el empresariado y a la sociedad civil en general, la cual incluye el ámbito académico, el de las organizaciones ciudadanas, las organizaciones no gubernamentales, etcétera. Por cierto que dentro del panorama actual de la última globalización resulta de suma importancia fomentar los acuerdos y tratados internacionales entre Estados, a efectos de resolver los problemas de alcance transfronterizo. Pero dichos acuerdos deben encontrar un correlato socioeconómico que los legitime hacia adentro y hacia fuera, nacional e internacionalmente.

La corrupción se ha extendido además a las instituciones dedicadas a la cooperación internacional. Algunas son tan importantes como el propio Banco

<sup>19</sup> Aproximadamente US\$ 921.000.000.000.

<sup>20</sup> Ver <http://www.cpirc.org.cn/en/eindex.htm> (mayo 2006).

<sup>21</sup> VAN HULTEN, ob. cit.

<sup>22</sup> Ver SCHLOSS, Miguel. «Recasting governance to combat corruption and unlock competitiveness». Presentación electrónica en APEC Workshop on Anticorruption Measures for Development of SME, Hanoi – Vietnam, febrero de 2006.

Mundial, donde según el *American Government Accountability Project*,<sup>23</sup> más del 20% de los préstamos que dicho banco realiza en el ámbito global, entrañaría o comprendería prácticas corruptas de diverso tipo. Estas prácticas alcanzarían la sorprendente cifra de 4 billones de dólares anuales, es decir, US\$ 4.000.000.000.<sup>24</sup> Por tal motivo, algunas instituciones como el American Government Accountability Project, han formulado recientemente una invocación pública al Banco Mundial para que este aplique lo más pronto posible las recomendaciones contenidas en el Informe Vaughn del mismo banco.<sup>25</sup>

De otro lado y según los expertos, debería llamar la atención el monto del trillón de la corrupción global, en virtud de que estos cálculos actuales arrojan resultados veinte veces mayores que los cálculos que por el mismo concepto se produjeron hace apenas diez años atrás. Todo indica entonces que la corrupción va viento en popa y está más fuerte que nunca. Pero esto también indica que la corrupción se habría convertido en un problema global.

Algunos autores atribuyen esta escalada de la corrupción al fenómeno de la globalización,<sup>26</sup> que ha traído una serie de expansiones que se presentan en forma paralela en el ámbito económico, como es el caso del crecimiento del comercio global o el incremento del flujo de inversiones y operaciones financieras internacionales, entre muchos otros factores propios de los tiempos posteriores a la caída del Muro de Berlín que determinan un proceso de internacionalización económica global. De modo que la corrupción tendría vinculación con esta tendencia expansiva multisectorial y transfronteriza, siendo parte de lo *bueno, lo malo y lo feo* que apareja la última globalización.<sup>27</sup>

En efecto, a mediados de los años noventa, la organización no gubernamental Transparencia Internacional<sup>28</sup> y el Banco Mundial,<sup>29</sup> consideraban que

<sup>23</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT. «Corruption exposed at World Bank», 2006. Ver [http://209.200.93.225/content/press\\_detail.cfm?press\\_id=408](http://209.200.93.225/content/press_detail.cfm?press_id=408) (consultada en mayo 2006).

<sup>24</sup> VAN HULTEN, ob. cit., p. 2.

<sup>25</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY PROJECT, ob. cit.

<sup>26</sup> Para Von Bogdandy y respecto de la transformación del Estado – Nación a partir de la globalización: «The term globalization subsumes —similarly to the related terms «international integration» or «de-bordering'» (Entgrenzung)— a number of highly disparate observations whose regular common denominator is the determination of a profound transformation of the traditional nation-state, at least in its European form. This transformation affects the democratic principle, since the nation-state has so far formed the framework for its successful realization»; VON BOGDANDY, Armin. «Globalization and Europe: how to square democracy, globalization and international law». En: *European Journal of International Law*, nov. 2004, p. 886.

<sup>27</sup> Sobre las etapas de la globalización, ver TELLO V., Luis Ernesto. «El Perú en el proceso de integración andino de 1992 a 1997». Tesis para optar el título de licenciado en Historia, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Biblioteca Digital Andina, 2004, p. 9.

<sup>28</sup> Los informes de Transparencia Internacional sobre corrupción pueden ser consultados en <http://www.ti.org>

<sup>29</sup> Ver <http://www.worldbank.org>

el monto global de la corrupción ascendía a cincuenta billones de dólares. Posteriormente y en el año 2000, dicho estimado se elevó a la cantidad de cuatrocientos billones de dólares, alcanzando de conformidad con los estimados del año 2005 la cifra ya mencionada de un trillón de dólares. Pero lo cierto es que no se ha podido determinar en forma objetiva la razón por la cual dicho incremento se habría producido en forma geométrica y en tan corto tiempo.<sup>30</sup>

### 3. La internacionalización de la lucha contra la corrupción

En este contexto, y también desde mediados de los años noventa, se aprecia la intensa actividad de diversos actores internacionales en el campo de la lucha contra la corrupción así como la reformulación de iniciativas nacionales o locales sobre la materia. Nunca antes la escena jurídica internacional había presentado tantas iniciativas, proyectos y esfuerzos institucionales en contra de la corrupción, pues generalmente se entendía que este era un problema doméstico e intrafronterizo.<sup>31</sup>

Hoy esto ha cambiado. Así, en 1996 la Organización de las Naciones Unidas, siguiendo diversas iniciativas de instituciones como la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa, la Unión Europea y la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica,<sup>32</sup> emitió una declaración no vinculante contra la corrupción y el pago de sobornos en las operaciones comerciales internacionales.<sup>33</sup>

Esta resolución<sup>34</sup> estuvo orientada a sensibilizar a los Estados miembros de Naciones Unidas a criminalizar el soborno de funcionarios públicos y promover una mayor cooperación interestatal en la lucha contra la corrupción en el ámbito transfronterizo, ante los efectos negativos que ello produce en el desarrollo económico e incluso en el medio ambiente,<sup>35</sup> siendo dicha resolución

<sup>30</sup> VAN HULTEN, ob. cit., p. 3.

<sup>31</sup> Ver VARGAS, Edmundo. «La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional». En *Revista Nueva Sociedad* 194, Caracas, Venezuela: Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p. 133.

<sup>32</sup> En [http://www.oecd.org/home/0,2605,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/home/0,2605,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)

<sup>33</sup> Ver <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/768/76/PDF/N9776876.pdf?OpenElement> (consultada en mayo 2006).

<sup>34</sup> Para clarificar el proceso colectivo de conformación paulatina de valores comunes que integran el ordenamiento jurídico internacional, del cual forma parte esta decisión no vinculante, ver DE WET, Erika. «The Internacional Constitutional Order». En *International & Comparative Law Quarterly*, 55 ICLQ 51, 2006; y FASSBENDER, Bardo. «The United Nations Charter as Constitution of the Internacional Community». En *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998.

<sup>35</sup> CARR, Indira. *Fighting corruption through The United Nations Convention on Corruption 2003: a global solution to a global problem*. En *International Trade Law & Regulation*, Int. T.L.R., 11 (1), 24-29, 2005, p. 24.

uno de los antecedentes de la actual Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>36</sup> del año 2003. Otro de los instrumentos jurídicos multilaterales impulsados por Naciones Unidas ha sido la Convención Contra el Crimen Transnacional Organizado, también del año 2003, y conocida como UNCTOC.<sup>37</sup>

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) emitió en 1994 la *Recomendación contra el soborno en transacciones comerciales internacionales* mediante la cual invocaba la necesidad de criminalizar los actos de soborno así como de eliminar las deducciones tributarias respecto de montos destinados a sobornos o prácticas corruptas. El documento incluye propuestas para incrementar la transparencia en las prácticas contables y de auditoría, destacando la importancia de fomentar los mecanismos de cooperación para propiciar el intercambio de información en la prevención de la corrupción.<sup>38</sup>

Dichas recomendaciones han dado lugar a posteriores desarrollos de suma importancia liderados por la OECD, como la Convención de la OECD contra los Sobornos de Funcionarios Públicos en el Comercio Internacional, de 1997.<sup>39</sup> A su vez, también en 1997, los jefes de gobierno integrados en el Consejo de Europa, aprobaron el documento denominado *20 principios guía para la lucha contra la corrupción*.<sup>40</sup> Precisamente, a partir de las iniciativas antes mencionadas es que se producen una serie de reglas y tratados internacionales sobre la materia, los mismos que le vienen dando forma al derecho internacional anticorrupción contemporáneo.

Tal es el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción adoptada por la Organización de Estados Americanos en 1996,<sup>41</sup> que comprende en la actualidad a 33 países ratificantes.<sup>42</sup> De otro lado, la evolución de la resolución (97) 24 del Consejo Europeo se ha plasmado en las convenciones de derecho civil y de derecho penal contra la corrupción, adoptadas por el Consejo de Europa en 1999, que actualmente son administradas por el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) de la Unión Europea.<sup>43</sup>

<sup>36</sup> Ver «Kit anticorrupción de Naciones Unidas», en [http://www.unodc.org/unodc/en/corruption\\_toolkit.html](http://www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html) (consultado mayo 2006).

<sup>37</sup> WEBB, Philippa. «The United Nations Convention Against Corruption». En *Journal of International Economic Law* 8, J. Int'l Econ. L. 191, 2005, p. 203.

<sup>38</sup> Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/9/52/1952622.pdf> (consultada en mayo 2006).

<sup>39</sup> Ver [http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en\\_2649\\_34859\\_2017813\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#text](http://www.oecd.org/document/21/0,2340,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html#text) (consultada en mayo 2006).

<sup>40</sup> Ver Resolución (97) 24 del Consejo en: <http://www.greco.coe.int/> (consultada en mayo 2006).

<sup>41</sup> Ver <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html> (consultada en mayo 2006).

<sup>42</sup> Ver <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html> (consultada en mayo 2006).

<sup>43</sup> Ver <http://www.greco.coe.int> (consultada en mayo 2006).



De otro lado, en la cuenca del Asia-Pacífico, el APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) ha establecido un plan de acción que se viene ejecutando a partir de la Declaración de Busan y del Compromiso de Santiago, al que regresaremos líneas más abajo. Conviene precisar que en América Latina solamente México, Chile y Perú son miembros del APEC.<sup>44</sup> En este ámbito, destacan los esfuerzos de la *American Bar Association* en el Programa Regional Anticorrupción para el Asia-Pacífico, entre otras iniciativas.<sup>45</sup>

Adicionalmente, la Cámara de Comercio Internacional de París (ICC) cuenta con el *Manual de buenas prácticas corporativas* para el cumplimiento de las Convención contra el Soborno de la OECD, a lo que se suman las «Reglas de conducta de la ICC para prevenir la extorsión y los sobornos en las transacciones comerciales internacionales».<sup>46</sup> En este último caso, a diferencia de los demás, se trata de iniciativas del tipo *bottom-up* de conformación del derecho internacional, aunque aún en una etapa inicial de desarrollo, a diferencia de otros modelos totalmente consolidados.<sup>47</sup>

También cabe mencionar el caso de la legislación internacional anticorrupción de los Estados Unidos o Foreign Corrupt Practices Act, cuya ejecución se encuentra actualmente a cargo del Departamento de Justicia y de la Comisión de *Securities* e Intercambios, habiendo llevado a cabo una serie de acciones judiciales de singular relevancia más allá de las fronteras de los Estados Unidos.<sup>48</sup>

#### 4. Corrupción y democracia en América Latina

En América Latina, los grandes procesos de corrupción han caracterizado buena parte de las postrimerías del siglo XX y se extienden al presente siglo, coincidiendo paradójicamente con una tendencia política hacia la consolidación democrática,<sup>49</sup> en una región que históricamente ha soportado una serie de gobiernos no democráticos, seguidos de desastrosas consecuencias para los derechos humanos

<sup>44</sup> Ver [http://www.apec.org/apec/apec\\_groups/som\\_special\\_task\\_groups/anti-corruption.html](http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/anti-corruption.html) (consultada en mayo 2006).

<sup>45</sup> Ver <http://www.aba-asia.com/index.htm> (consultada en mayo 2006), que cuenta además con una referencia a una serie de fuentes de información en: [http://www.aba-asia.com/resource\\_toolkit.htm](http://www.aba-asia.com/resource_toolkit.htm).

<sup>46</sup> Ver <http://www.iccwbo.org> o: <http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption/id870/index.html> (consultadas en mayo 2006).

<sup>47</sup> Ver KOVEN LEVIT, Janet. «A bottom-up approach to international lawmaking: the tale of three trade finance instruments». En *Yale Journal of International Law*, 30, Yale J. Int'l. 125, 2005.

<sup>48</sup> Ver LANDMEIER, Lisa y otros. «Anti corruption international legal developments». En *International Lawyer*, summer 2002, 36 Int'l Law, 589, 2002, pp. 589-590.

<sup>49</sup> Para Held se estaría produciendo una «consolidación de la democracia» en el ámbito global: «In the mid-1970s, more than two thirds of all status could reasonably be called

y en el campo económico. Pero lo cierto es que esta *infeliz coincidencia* contemporánea que existe entre democracia y corrupción, junto con los antecedentes históricos *antidemocráticos* que caracterizan a la región, han causado un gran desprestigio a la democracia como modelo político deseable y exitoso.

Qué duda cabe de que los recientes y no tan recientes pero numerosos escándalos de corrupción relativos a presidentes de diversos países, han proyectado una imagen muy negativa de los Estados latinoamericanos, tanto hacia adentro como hacia afuera de la región. Se han generado así graves problemas de gobernabilidad y una pérdida de credibilidad en el sistema democrático y en general, respecto de la región y su confiabilidad, incidiendo ello además en la viabilidad competitiva de estos países en el ámbito de las relaciones comerciales y económicas internacionales.

Destacan algunos casos muy sonados, como el de Fernando Collor de Melo en Brasil, Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad en Ecuador, Carlos Salinas en México, Carlos Andrés Pérez en Venezuela o Alberto Fujimori en el Perú,<sup>50</sup> por solo citar lo ocurrido en la historia más reciente y que ha generado múltiples consecuencias políticas nacionales y regionales.<sup>51</sup>

A esto corresponde lógicamente la percepción global sobre corrupción, que no coloca a América Latina en una posición favorable y afecta drásticamente su competitividad en el ámbito global así como su posible inserción en el contexto comercial internacional. Esto se aprecia en el siguiente cuadro, donde la región se ubica apenas por encima de la ex Unión Soviética y del África subsahariana, destacando los países de la OECD<sup>52</sup> por su mejor posición respecto de la corrupción:<sup>53</sup>

---

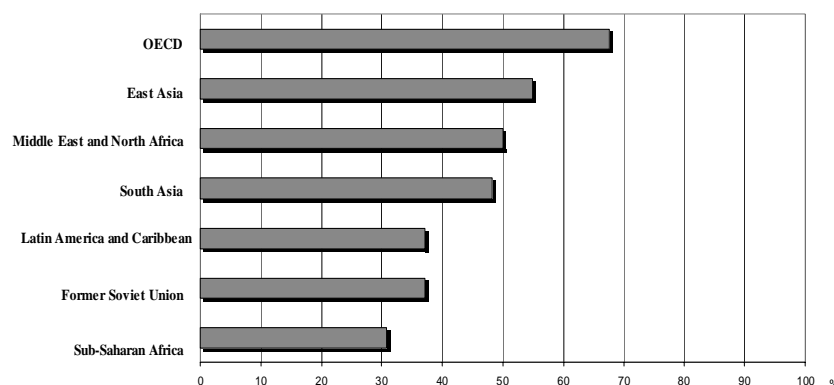
authoritarian. This percentage has fallen dramatically; less than a third of all states are now authoritarian, and the number of democracies is growing rapidly». En HELD, David. «Democracy and globalization». En *Global Governance*, nº 3, 1997, p. 251.

<sup>50</sup> Ver NIETO, Francisco. «Desmitificando la corrupción en América Latina». En *Revista Nueva Sociedad* 194, Caracas, Venezuela: Friedrich Ebert Stiftung, 2004, p. 55.

<sup>51</sup> En la actualidad es posible recurrir a diversas fuentes para informarse sobre el estado actual de la corrupción en el mundo. Por ejemplo, Transparencia Internacional publica anualmente su *Corruption Report*. El del presente año versa sobre el sector salud en el mundo y puede ser consultado en: <http://www.transparency.org/publications/gcr> (consultada en mayo 2006).

<sup>52</sup> Comprende a los principales países industrializados, afiliados en las fechas que se transcriben a continuación: «Australia: 7 June 1971, Austria: 29 September 1961, Belgium: 13 September 1961, Canada: 10 April 1961, Czech Republic: 21 December 1995, Denmark: 30 May 1961, Finland: 28 January 1969, France: 7 August 1961, Germany: 27 September 1961, Greece: 27 September 1961, Hungary: 7 May 1996, Iceland: 5 June 1961, Ireland: 17 August 1961, Italy: 29 March 1962, Japan: 28 April 1964, Korea: 12 December 1996, Luxembourg: 7 December 1961, México: 18 May 1994, Netherlands: 13 November 1961, New Zealand: 29 May 1973, Norway: 4 July 1961, Poland: 22 November 1996, Portugal: 4 August 1961, Slovak Republic: 14 December 2000, Spain: 3 August 1961, Sweden: 28 September 1961, Switzerland: 28 September 1961, Turkey: 2 August 1961, United Kingdom: 2 May 1961, United States: 21 April 1961». En: <http://www.oecd.org> (consultada en mayo 2006).

<sup>53</sup> SCHLOSS, ob. cit.



No obstante que esto es a todas luces negativo para América Latina, esta situación también ha dado lugar a un proceso de *mitificación* de la corrupción, al ser esta entendida como una suerte de «mal necesario» en las democracias emergentes de América Latina.<sup>54</sup>

Pero la situación en mención también ha dado lugar a respuestas y tendencias antidemocráticas para la gestión política, lo que confluye con un fenómeno popular de aceptación generalizada de la corrupción, que se traduce en frases de uso frecuente como las que se pueden escuchar en el Perú,<sup>55</sup> cuando los ciudadanos se refieren resignadamente a los políticos nacionales, diciendo que «No importa que haya robado, lo que importa es que hizo obra». De donde fluye lógicamente la siguiente frase aberrante: «Si robó y no hizo obra, sería un mal político». Es decir, el mundo al revés.

Finalmente, la variada gama de respuestas antidemocráticas o de *aceptación velada* de la corrupción por parte de la población, se expresa a su vez en propuestas políticas del tipo *salto para atrás*, de corte *fascistoide-neonacionalista*, o mediante delirantes intentos de hegemonía regional de diversa densidad y magnitud, que a su vez desatan o entrañan otro tipo de crisis domésticas<sup>56</sup> y regionales.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> NIETO, ob. cit., p. 56.

<sup>55</sup> Ver ZAPATA, Antonio. «La corrupción en el Perú de los noventa». En <http://www.justiciaviva.org.pe/informes/152f.pdf> (consultada en mayo 2006).

<sup>56</sup> Como por ejemplo la del «abstencionismo» en Venezuela, que permite producir resultados ajustados a la «legalidad», pero exentos de toda legitimidad política. Ver la entrevista a Daniel Zovatto, director del Observatorio Electoral Latinoamericano, realizada por la BBC el 6 de diciembre de 2005. En <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=venezuela&file=051209> (consultada en mayo 2006).

<sup>57</sup> Por ejemplo, el anunciado retiro con bombos y platillos de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones en abril del 2006. Nótese que Venezuela ocupa el puesto 130 en el índice de transparencia internacional del que se hablaba en la introducción de este artículo.

Todo esto también se explica a partir de la erosión de la históricamente débil institucionalidad democrática de los países, lo que tiene origen en múltiples factores socioeconómicos e históricos, incluido el flagelo de la corrupción, y en una gama de deficiencias estructurales para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Estos factores negativos ocasionan finalmente un creciente *retardo* histórico, encontrando correlato en las también débiles e insuficientes capacidades de los Estados. Se conforman así un conjunto de elementos que se traducen en una miríada de interminables *círculos viciosos* que lastran a los países y en muchos casos los colocan al borde de la inviabilidad o incluso del fraccionamiento territorial.<sup>58</sup> Estos *círculos viciosos* configuran un complejo tramado y la sensación popular generalizada de que no habría soluciones a la vista, mientras se incrementan los problemas sociales y el perjuicio a la mayoría de la población no encuentra remedio alguno, ante la clamorosa incompetencia de las clases políticas para resolver lo, aparentemente, imposible de resolver.

De otro lado, una encuesta realizada en el 2003 simultáneamente en Guatemala, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Paraguay, Argentina, Chile, Perú y Bolivia, arrojó que en cinco de estos países se percibía que la principal inquietud ciudadana era la corrupción. Sin embargo, en otro pasaje de la encuesta, se les pregunta a los encuestados por la causa de las principales inquietudes ciudadanas como la precariedad económica, la inseguridad personal, el desempleo, la inseguridad jurídica, la violencia y la deficiencia de los servicios públicos, entre otras. En este caso, el 97% de los encuestados en todos los países coincidieron en que la causa de estos males era la corrupción.

Al ser preguntados sobre lo que es la corrupción, «[...] con diferentes matices la respuesta fue casi unánime: “Lo que se roban los políticos y los funcionarios públicos con sus cargos. Por eso estamos así”. Se percibe la fuerte tendencia a asociar corrupción con política y función pública, y por otro lado, con el deterioro en el nivel de vida».<sup>59</sup>

Encontramos entonces, en la región, una percepción generalizada que transita sobre el eje de la relación existente entre la corrupción y el bajo nivel o la mala calidad de vida, a partir del mal e incluso pésimo e irresponsable ejercicio del poder político, que finalmente incide en forma directa en el detrimento acelerado de la gobernabilidad y de la legitimidad de los gobiernos, plasmándose todo esto en un progresivo sentimiento de frustración e impotencia por parte de la población e incentivando así su decisión reactiva en el acto de sufragio. De modo que las políticas nacionales de lucha contra la corrupción

<sup>58</sup> El caso más reciente, el de Bolivia y los secesionismos de Santa Cruz de la Sierra y Tarija respecto de La Paz. Nótese que Bolivia ocupa el puesto 116 en el índice de transparencia internacional.

<sup>59</sup> Ver NIETO, ob. cit., pp. 56-57.

tienen hoy especial relevancia estratégica para la gobernabilidad en América Latina<sup>60</sup> y deberían ser puntos prioritarios en la agenda y en los planes de gobierno de los partidos políticos, pero también en la ejecución de políticas de Estado serias y exigibles por parte de la ciudadanía.

En consecuencia, dichas políticas deberían ser efectivas y eficientes para erradicar la corrupción, contribuyendo así a revertir la valoración negativa de la política en la población, tanto en el ámbito nacional como regional. La lucha anticorrupción tiene que ver también con una nueva perspectiva para propiciar el desarrollo económico y así está siendo clasificada en diversos foros internacionales que favorecen la creación y sostenibilidad de los bienes públicos regionales en los ámbitos transfronterizos.

Pero regresando a la realidad contemporánea, las percepciones negativas a partir de contextos corruptos, se agravan además por el hecho de que, salvo algunas excepciones, los Estados y los sistemas jurídicos nacionales no necesariamente garantizan que no se produzca la impunidad de los corruptos ni tampoco las sanciones drásticas o ejemplificadoras en contra de ellos. Tampoco garantizan la preeminencia de políticas coherentes, articuladas e institucionalizadas en la lucha contra la corrupción, sea esta preventiva o proactiva.<sup>61</sup>

Es decir, en el día a día no se percibe ni se cuenta con una adecuada coordinación ni con la misma intensidad en todo el abanico de posibilidades que dicha lucha comprende. Esta debería desenvolverse a partir de estrategias desplegadas localmente, tanto en el ámbito jurídico como en el institucional y político. Del mismo modo, el derecho internacional anticorrupción se encuentra recién en una etapa formativa y tiene aún un largo camino por recorrer, aunque ya comienza a retroalimentar a diversos sistemas jurídicos en el mundo.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Ver además el «Latinobarómetro» en: <http://www.latinobarometro.org> (consultada en mayo 2006).

<sup>61</sup> El caso peruano es peculiar. Hay una especie de «proliferación institucional progresiva» para la lucha contra la corrupción. Por un lado, existe la Comisión Nacional Anticorrupción, que curiosamente parece que no existiera. Por otro, están entes como la Contraloría General de la República, la Comisión Anticorrupción del Congreso, la Unidad de Inteligencia Financiera (<http://www.uif.gob.pe/Home.asp>), la Fiscalía, el Poder Judicial, la Procuraduría Anticorrupción ad hoc y el Ministerio de Justicia con su Programa de Lucha Anticorrupción (<http://www.minjus.gob.pe>). Pero al final, no queda claro cómo se organizan y articulan todos estos esfuerzos, que en la práctica se presentan como aislados y muchas veces sin capacidad punitiva frente a los actos de corrupción, cuya capacidad de transformarse con los años es más rápida que la de los Estados.

<sup>62</sup> En tal sentido, no es suficiente ratificar tratados internacionales para la lucha contra la corrupción: estas iniciativas requieren además de la interiorización de dichos tratados, y lo que es tal vez más importante, debieran acompañarse de un proceso de creación de capacidades institucionales, administrativas y estructurales en los países, liderado por los Estados y el sector privado.

En la región existe además el agravante de que, por ejemplo, a partir de una encuesta hecha en 17 países de América Latina,

[...] apenas un 25% de los ciudadanos está satisfecho con la democracia; 41% piensa que puede haber democracia sin partidos y solo el 24% confía en el Congreso [...] la encuesta también indicaba que a un 50% de los ciudadanos no les importa si los militares llegan al poder. En cuanto a la lucha contra la corrupción, las cifras concluían que un 28% considera que si se está avanzando en la lucha, un 20% cree que la corrupción se eliminará en 20 años y un 37% teme que ésta no se erradicará jamás.<sup>63</sup>

Todos estos factores se explican por sí solos. Pero si los vemos en conjunto, conforman e integran los elementos estructurales que son una contundente amenaza para la democracia, el desarrollo económico, la inserción económica exitosa en la globalización, la institucionalidad y por ende, la gobernabilidad de los países.<sup>64</sup>

No cabe duda de que la corrupción debe de ser erradicada en la región, pero tampoco cabe duda de que se trata de un esfuerzo que demanda grandes consensos, diversos y no pocos recursos, y un manejo sistémico y multisectorial para la estructuración exitosa tanto de macro como de micro políticas anticorrupción. Para tal efecto, resulta indispensable definir y articular factores organizados estratégicamente, que permitan consolidar progresivamente la lucha anticorrupción en forma exitosa y sostenida en el tiempo. Esto debe emprenderse tanto en los ámbitos nacionales como en los regionales. A tal efecto, resulta también indispensable contar con un factor clave: una clara y contundente decisión política.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> CARDONA, Germán. «Pobreza y corrupción». En Tercera Conferencia Nacional Anticorrupción Descentralización, Pobreza y Corrupción. Lima: Proética, Consejo Nacional para la Ética Pública, 2005, p. 16.

<sup>64</sup> Lo que también permite explicar en parte el porqué del surgimiento de los «advenedizos» en la política nacional del Perú. Estos se presentan ahora, por ejemplo, como *outsiders* o actores políticos *antisistema* y con soluciones *para todo y para todos*. En realidad, son altamente propensos a la improvisación y al fracaso, se orientan principalmente a la «acción reactiva» pero sin explicar el «cómo y porqué». Sus organizaciones carecen de una estructura partidaria predecible y consolidada que garantice en forma sostenible la calidad, eficacia, eficiencia y cumplimiento de sus planes de gobierno. Lo que es peor, nadie las fiscaliza y carecen de un sistema de rendición de cuentas («accountability»), en forma confundiblemente equivalente a la de los llamados partidos o políticos «tradicionales». Justamente, en ámbitos caracterizados por una intensa *desinstitucionalización*, como el peruano, estos sistemas endebles o ineficientes de rendición de cuentas y la carencia de políticas de Estado contundentes y claramente estructuradas, complementan la amplia gama de debilidades que incentivan la corrupción en distintos niveles y ámbitos de la sociedad, permitiendo así la transformación de las acciones corruptas por parte de los corruptos, antes que la transformación de los Estados.

<sup>65</sup> Causa preocupación constatar, en los albores del siglo XXI, que en un país como el Perú, que ha sufrido durante las últimas décadas y a lo largo de su historia el embate de la corrupción

El escenario planteado es, entonces, particularmente complejo y adverso. Encararlo implica conjugar una gama de factores jurídicos con otros de planeamiento y acción política, que transitan incluso por la necesidad de contar con cooperación internacional y con una legitimidad política que permitan el logro eficiente y eficaz de objetivos.

### 5. La UNCAC como elemento ordenador<sup>66</sup> directo del derecho internacional anticorrupción

En adición a lo expuesto, resulta pertinente traer a colación los últimos avances que ofrece la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (en adelante, UNCAC).<sup>67</sup> Este tratado de 2003 se habría convertido en el parámetro o estándar jurídico internacional para la lucha anticorrupción en el mundo y ha sido ratificado por el Perú en su oportunidad.

Desde el punto de vista sustantivo, la UNCAC sería el instrumento jurídico internacional más completo que existe en lo que concierne a tratar diferentes tipos de corrupción en diversos contextos y a partir de un tratado multilateral. Sin embargo, la misma Convención no es precisa en cuanto a las penas que deberían corresponder a esta variedad de tipos penales o la forma de establecer

---

*multidimensional*, y que ha sido devastado en múltiples oportunidades con especial ensañamiento por políticos y operadores públicos y privados, cuenta hoy con la casi invisible e intrascendente presencia de un ente público llamado a liderar las iniciativas de lucha contra la corrupción, como es la Comisión Nacional Anticorrupción. Esta institución tiene una página web totalmente desactualizada, que puede ser consultada desde cualquier parte del mundo en: <http://www.cn-anticorruptcion.gob.pe/index.asp> (mayo 2006). Esta Comisión es una clara demostración de la tenue y desarticulada presencia del Estado en esfuerzos que debieran ser coherente y vigorosamente desarrollados para lograr consolidar una cultura contra la corrupción en el Perú. Por el contrario, algunas instituciones privadas, como Proética, sí presentan un gran dinamismo y dedicación a las tareas de lucha contra la corrupción. Ver <http://www.proetica.org.pe> (mayo 2006). Algo similar se aprecia en el caso de Justicia Viva (<http://www.justiciaviva.org.pe/ceriajus/grupos/01.doc>) o de otras organizaciones, que cuentan con más información disponible en medios electrónicos que el propio Estado. Todo esto demuestra que no existe en el país una política pública anticorrupción claramente definida y consolidada. Incluso se puede constatar que en algún momento el esfuerzo por definir políticamente el tema, significó la lamentable renuncia de un ministro de Justicia, tal como informa el *Corruption Report – 2006* de Transparencia Internacional, al referirse al Perú. Ver <http://www.transparency.org/publications/gcr> (consultada en mayo 2006).

<sup>66</sup> Ver PETERSMANN, Ernst-Ulrich. «International economic theory and international economic law: on the tasks of a legal theory of international economic order». En *The structure and process of international law: essays in legal philosophy doctrine and theory*. La Haya, Boston, Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 227.

<sup>67</sup> La UNCAC cuenta con 140 países firmantes y se encuentra vigente para 50 Estados que son parte de la misma y que la han ratificado. Ver [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html) (consultada en mayo 2006).



dichas penas.<sup>68</sup> La gama de delitos de corrupción comprende, según la UNCAC, un amplio repertorio que por razones de espacio no podemos detallar en este artículo y al que solo nos referiremos someramente.

La UNCAC abarca actos de corrupción en el comercio internacional, en el sector público o en el sector privado, sean estos de efecto directo o indirecto en la generación de beneficios para los corruptos. Establece la criminalización incluso cuando se trata de actos a favor de terceros que tengan un origen corrupto. Comprende además tanto al sujeto activo como al pasivo, ya sea que este tenga o no participación directa en el acto de corrupción y sus consecuencias. La UNCAC incorpora entonces al sector público y se extiende también a los actos corruptos de funcionarios u organismos internacionales.<sup>69</sup>

De otro lado, en el ámbito del procedimiento, la UNCAC promueve la cooperación transfronteriza y en el ámbito nacional de los Estados. En tal sentido, establece el deber de cooperación de las autoridades para proporcionar información e incluso las obliga a hacerlo en los casos en los que existan fundamentos razonables para creer que se han cometido delitos tipificados en diversos artículos de la UNCAC. La cooperación o colaboración internacional está prevista en forma expresa entre agencias y autoridades anticorrupción de los Estados parte.

Las tareas de colaboración comprenden labores de identificación de sospechosos o acusados de actos de corrupción e intercambio de información sobre recursos provenientes de actos de corrupción tipificados en la UNCAC, precisándose las reglas formales que los países deben seguir. También se incluyen normas sobre extradición y asistencia legal recíproca respecto de una gama de temas como la investigación y el congelamiento de activos, entre otros.<sup>70</sup>

Del mismo modo, la UNCAC obliga a los Estados parte a establecer cuerpos administrativos especializados en el combate a la corrupción y admite el uso de técnicas *intrusivas* de investigación y vigilancia electrónica o de diversos tipos. Es de esperar que los Estados que autoricen el uso de dichas técnicas, lo hagan excepcionalmente y sin incurrir en abusos en contra de las libertades ciudadanas y los derechos humanos.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> En tal sentido, la UNCAC se orientaría políticamente a contribuir en la construcción de la gobernabilidad global. De otro lado, siguiendo algunas corrientes doctrinarias, podría tratarse finalmente de una «norma constitucional de Derecho Internacional Público». Complementando lo referido al respecto en la cita 35, ver: VON BOGDANDY, Armin. «Constitutionalism in international law: comment on a proposal from Germany». En *Harvard International Law Journal*, volumen 47, n° 1, invierno 2006, p. 227.

<sup>69</sup> Ver CARR, ob. cit., p. 26.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 27.

<sup>71</sup> *Ibíd.*



Complementando lo expuesto, la UNCAC concede especial relevancia a la necesidad de desplegar esfuerzos para prevenir la corrupción, destacando la naturaleza holística de la lucha anticorrupción y promoviendo una cultura de tolerancia cero en contra de esta. Esto supone introducir prácticas y procedimientos transparentes en el sector público, promover normas para organizar adecuadamente dicho sector y promover también el pago de salarios justos para los funcionarios y trabajadores de los Estados. Se apoya además la preparación y puesta en práctica de códigos de conducta, el perfeccionamiento de las normas de compras estatales y de la administración de las finanzas públicas mediante el uso intensivo de nuevas tecnologías.

De todo ello fluye que se entienden como factores clave para la prevención en la UNCAC la transparencia, los adecuados sistemas de auditoría y *accountability* y, en general, la mayor apertura de los sistemas públicos, en el entendido de que la lucha contra la corrupción es un esfuerzo de largo aliento. Sin embargo, ninguna práctica que incremente la transparencia y prevención tendrá éxito inmediato en los contextos en donde la corrupción se encuentre arraigada históricamente. En estos casos será necesario reforzar la voluntad política en contra de la corrupción, persistir en el esfuerzo, contar con adecuados indicadores de gestión y acompañar las medidas de prevención con otras medidas para criminalizar ejemplarmente los actos de corrupción.<sup>72</sup>

## 6. La lucha contra la corrupción desde APEC

La corrupción es, de esta manera, un fenómeno que trasciende fronteras, que aprovecha la porosidad del poder estatal, trastoca la redistribución económica, afecta el desarrollo y genera distorsiones innecesarias en el comercio y en el flujo de inversiones. La corrupción eleva injustificada y arbitrariamente los costos de transacción, erosionando moralmente a las sociedades y culturas, por lo que resulta indispensable prevenirla y eliminarla.

Para ello se requiere diseñar y aplicar políticas locales y regionales, sumadas a una decisión política en el ámbito de los gobiernos y a esfuerzos para mejorar las estructuras jurídicas punitivas y preventivas. Esto se verifica, en especial, en contextos como América Latina, donde resulta necesario atender a factores históricos que confirman la existencia de grandes dificultades para erradicar las múltiples manifestaciones y transformaciones de la corrupción en el tiempo.

Desde noviembre del 2004, los líderes del Foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC), al que pertenecen por parte de América Latina solamente Chile, México y Perú, se comprometieron a combatir la corrupción

---

<sup>72</sup> *Ibíd.*, pp. 28-29.

y promover la transparencia. Esto consta en la Declaración de Santiago,<sup>73</sup> que fuera suscrita por todos los países miembro del APEC.

En este contexto se ha creado el Programa de Lucha Contra la Corrupción y Generación de Capacidades de APEC, el mismo que tiene el objetivo de lograr las metas planteadas en Santiago, en campos como la eliminación de *paraísos protectores* para corruptos, corruptores y para los bienes fruto de actos de corrupción; la promoción de sistemas de cooperación en materia de extradición, asistencia legal especializada y recuperación de bienes y recursos provenientes de actos de corrupción; la puesta en práctica de acciones y políticas preventivas y punitivas que sean consistentes con la UNCAC; la intensificación de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción y el incremento de la transparencia, incluyendo la cooperación con otros organismos multilaterales y regionales, para reforzar las iniciativas locales de lucha contra la corrupción; el desarrollo de actividades de entrenamiento y capacitación especializada; y el desarrollo de los estándares de transparencia de APEC tanto para la lucha contra la corrupción como para cumplir progresivamente con la Agenda de Doha para el Desarrollo, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).<sup>74</sup>

De otro lado, la Declaración de los Líderes de APEC de Busán-Corea, de 2005<sup>75</sup> recoge los planteamientos de la Declaración de Santiago y reconoce la importancia de la ratificación de la UNCAC para promover una comunidad honesta y transparente en la región del Asia-Pacífico. Por su parte, la Declaración de Busán recogió los contenidos contra la corrupción expresados por los ministros del APEC en su décimo séptima reunión llevada a cabo en Corea el mismo año.<sup>76</sup>

Durante el año 2006 se discutió en Vietnam, el contenido de la hoja de ruta para medir el avance de la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia, en el marco de las economías miembro de APEC. A tal efecto, el Grupo Especializado en la Lucha contra la Corrupción del APEC ha propuesto un conjunto de indicadores que deben ser tomados en cuenta, respecto de temas como las acciones de las economías miembro para ratificar y poner en práctica la UNCAC; fortalecer las medidas para prevenir y luchar contra la corrupción de manera efectiva e incrementar la transparencia; rechazar los *paraísos de protección* para funcionarios y particulares culpables de actos de corrupción; luchar

<sup>73</sup> Ver [http://www.apec.org/apec/news\\_media/2004\\_media\\_releases/221104\\_leaderspledgefightcorruptn.html](http://www.apec.org/apec/news_media/2004_media_releases/221104_leaderspledgefightcorruptn.html) (consultada en mayo 2006).

<sup>74</sup> *Ibíd.*

<sup>75</sup> Ver [http://www.apec.org/apec/leaders\\_declarations/2005.html](http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2005.html) (consultada en mayo 2006).

<sup>76</sup> Ver [http://www.apec.org/apec/ministerial\\_statements/annual\\_ministerial/2005\\_17th\\_apec\\_ministerial.html](http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/2005_17th_apec_ministerial.html) (consultada en mayo 2006).

contra la corrupción en los sectores público y privado; desarrollar alianzas público – privadas; desarrollar modelos de cooperación entre las economías miembro para combatir la corrupción y asegurar la transparencia en la región; y establecer indicadores de gestión para medir los avances que se vayan produciendo a partir de los contenidos plasmados en las declaraciones de Santiago (2004), Seúl (2005) y Sydney (2006).

Como se sabe, el Perú será la sede de APEC en el año 2008, y en consecuencia, le tocará liderar y dirigir los diversos temas que corresponden a la compleja agenda, incluyendo el que se refiere a la lucha contra la corrupción.

## 7. Conclusión

Atendiendo a la información presentada, es urgente abordar la problemática de la lucha contra la corrupción, tanto en el ámbito nacional como en el regional y, particularmente, el internacional debido al carácter global que ha alcanzado la corrupción y a las comprobadas dificultades para erradicarla y para organizar tareas de prevención sostenibles en el tiempo, lo que al final incide negativamente en la gobernabilidad, la consolidación democrática y el desarrollo de los países.

Para tal efecto y en el ámbito nacional, resulta indispensable determinar con precisión la política nacional para la lucha contra la corrupción. Esto implica establecer indicadores de gestión, asignando responsabilidades y recursos para dicha política. Con tal fin deberían comprometerse también en forma efectiva a todos los actores que podrían intervenir exitosamente en esta tarea, tanto del Estado como de otros sectores, pero considerando la evolución de la corrupción en el tiempo, sus múltiples facetas y su rápida y perniciosa capacidad de transformación. Es necesario tener en cuenta que la corrupción suele mantenerse generalmente por delante de las lentas transformaciones jurídicas que se requieren para combatirla legalmente.

Resulta entonces de suma importancia articular los esfuerzos interinstitucionales que permitan la colaboración y participación de diversos ámbitos de la vida nacional, el sector privado, el sector público, el ámbito académico y, en general, la sociedad civil. Es desde esta perspectiva que la corrupción merece un tratamiento plural,<sup>77</sup> atendiendo a las realidades de cada región del país y en función de la necesidad de hacer desde las bases de la sociedad una auténtica cultura nacional anticorrupción, que privilegie tanto la prevención como el castigo incentivando, incluso económicamente, el éxito en la lucha contra la corrupción, y abriendo espacios para el trabajo multidisciplinario eficiente y efectivo.

<sup>77</sup> En el sentido que propone Armando Guevara Gil. Ver GUEVARA, ob. cit.

En consecuencia, se trata de un tema que requiere de un tratamiento neutral y profesional, a partir del cual se pueda motivar un cambio cultural, que pueda ser asimilado, vivido y legitimado por la población. En tal sentido, la lucha contra la corrupción debe ser democratizada e interiorizada, para llegar a la conciencia colectiva del país.

Los primeros pasos, aún infructuosos, ya los ha dado el Poder Ejecutivo. Esto viene extendiéndose desde hace algunos años, a partir de la iniciativa del Programa Nacional Anticorrupción de 2001,<sup>78</sup> y posteriormente, con la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción. Esta debería ser relanzada en función de los nuevos retos que ofrece el contexto actual, convirtiéndose en una institución dinámica, que precisamente coordine las diversas iniciativas sectoriales contra la corrupción que existen o pueden existir en el Perú.

Otras iniciativas importantes consisten en la reciente ratificación de la UNCAC por parte del Perú, así como su participación en las diversas actividades que sobre la materia se vienen dando en el marco de APEC y con miras al año 2008, en que al Perú le tocará ser la sede principal de este foro económico. No obstante, esta participación internacional debería ser complementada con políticas de Estado consistentes y sostenibles en el tiempo, a efectos de procurar la inserción competitiva del Perú en el mundo globalizado.

En consecuencia —reiteramos—, resulta impostergable la creación o el reforzamiento estratégico de mecanismos efectivos de coordinación intersectorial, que permitan y faciliten las tareas de prevención y lucha contra la corrupción, tomando siempre en cuenta que derrotar a la corrupción implica, finalmente, conquistar el camino para lograr el desarrollo económico equitativo que legítimamente le corresponde al Perú.

---

<sup>78</sup> Ver en Banco Mundial [http://www.worldbank.org/wbi/governance/peru/pdf/Programa\\_Nacional\\_Anticorrupcion.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/peru/pdf/Programa_Nacional_Anticorrupcion.pdf) (consultada en mayo 2006).